

SENADO

SECRETARIA

DIRECCION GENERAL DE COMISIONES

XLIIIa. LEGISLATURA

Tercer Período

CARPETA Nº 492 de 1991

DISTRIBUIDO Nº 1879 de 1992

COMISION DE MEDIO AMBIENTE

Sin corregir por los oradores

Noviembre de 1992

PROTECCION E IMPACTO AMBIENTAL

Se crean los instrumentos legales para tal fin

VERSION TAQUIGRAFICA DE LA SESION DE LA COMISION DEL DIA 11 DE NOVIEMBRE DE 1992

A S I S T E N C I A

Preside	**:** Señor Senador Leopoldo Bruera.
Miembros	**:** Señores Senadores Hugo Batalla y Dante Irurtia.
Asiste	**:** Señor Senador Juan Carlos Blanco.
Invitado especial	**:** Doctor Adolfo Gelsi Bidart.
Secretario	**:** Señor Vicente Curci.
Ayudante de Comisión	**:** Señor Julio Durán.

---

jmn.

SEÑOR PRESIDENTE.- Habiendo número, está abierta la sesión.

(Es la hora 14 y 40 minutos)

SEÑOR BLANCO.- Leyendo el articulado, me parece que en cierto modo se concreta esa preocupación en los artículos 6º y 7º, ya que ambos no son limitativos. El artículo 6º, por ejemplo, dice: "así como de aquellos otros no mencionados específicamente", y el 7º, a su vez, incluye la referencia "entre otros". Además, algunos de los literales son muy genéricos. Así, se habla de explotaciones forestales o complejos y unidades industriales, agroindustriales y turísticas. Entonces, puede entenderse que están incluidos los montes, un hotelito en "Las Toscas", una fábrica de botones, etcétera. Todo esto, por supuesto, va unido al régimen de autorización previa del Ministerio, lo que genera esa reglamentación burocrática que mencionó el señor Presidente. Entonces, si el listado de temas que requieren un estudio y una autorización previa es de enorme latitud, potencialmente puede ocurrir que se produzca una saturación práctica por las solicitudes que se presentan en el Ministerio correspondiente. A esos efectos, en un intercambio de ideas mantenido, se esbozó la posibilidad de que, de alguna manera, pudiera limitarse la latitud. Asimismo, se manejó la posibilidad de incorporar en el artículo relativo a la autorización una cláusula que previera que si ésta no se da en un plazo determinado, se entenderá concedida igualmente, sin perjuicio de que en obras de mayor magnitud --por ejemplo, en el caso del puente Colonia - Buenos Aires-- el Poder Ejecutivo emplee un lapso mayor que el previsto. En ese caso, habría que dar mayor amplitud para que el Poder Ejecutivo fije los plazos, según la naturaleza de los asuntos. Por otra parte, el artículo 5º que refiere al impacto ambiental, también es sumamente amplio.

Entonces, tenemos, por un lado, la amplitud del artículo 5º en lo que hace a la definición de impacto ambiental y, por otro, el carácter no limitativo de los enunciados de los artículos 6º y 7º. A esto debe agregarse la redacción concreta de algunos de los literales del artículo 7º y el régimen de autorización previa y preceptiva en todos los casos por parte del Ministerio. Esto es lo que hacía entender que se pudieran generar ese tipo de dificultades de orden administrativo o burocrácito. Estas son las referencias a artículos concretos que versan sobre los puntos que planteó el señor Presidente.

SEÑOR GELSI.- En primer término, a mi modo de ver, este pro-

yecto de ley tiene una ventaja sobre otras legislaciones que existen en algunos países, donde se han elaborado verdaderos códigos al respecto. La experiencia nacional e internacional demuestra que, en general, los proyectos demasiado detallados, al estilo dioclesiano, después no se cumplen en la práctica, por lo que es indispensable apuntar en cierta manera a la inteligencia de los administradores para lograr una aplicación adecuada.

La ley tiene que dar ciertas garantías a las personas que van a ser objeto de ese contralor pero, al mismo tiempo --como decía el señor Senador Blanco-- dejar en claro que, por ejemplo, no se van a cerrar las fábricas de botones, etcétera. Desde luego que no existe la posibilidad de efectuar una enumeración taxativa y muy precisa. Simplemente podemos atenernos a lo que allí se determina e incluir algunas formulas limitativas. Por ejemplo, en alguna de las disposiciones se habla de grave impacto, lo que permite distinguir entre lo que es realmente importante y lo que es poco significativo. En ese sentido, el Código de Aguas establece la posibilidad de que, en ciertos casos muy especiales, aunque se produzca contaminación, ésta se admita en virtud de intereses muy superiores que así lo aconsejen. Me pregunto si habrá intereses superiores que aconsejen que en algunos casos se admita efectivamente la contaminación.

Pasando directamente a las observaciones que se han formulado, creo que --y este es el segundo punto que quería subrayar-- esto requiere un cambio de mentalidad sumamente importante. Desgraciadamente, en todos los países del mundo existe contaminación ambiental, pero se está tratando de tomar medidas. Nosotros tenemos bastante contaminación ambiental en una serie de sectores, pero ella todavía no es tan importante debido a la poca población que genera una menor destrucción. Entonces, ¿no sería conveniente poner realmente el acento en la prevensión que cuesta menos y da mejores resultados que la recomposición, que muchas veces es imposible?

Ese es un punto básico, de política nacional; este no es un problema de competencia del Ministerio tal o cual. Como es un problema nacional, lo importante es que haya una ley nacional de protección del ambiente o contra el impacto ambiental.

Junto con el tema de la política general nacional viene la aplicación concreta a los distintos sectores del país, a las distintas actividades que se lleven a cabo, etcétera. Allí se da una mayor complejidad porque hay distintos organismos públicos que, en una forma u otra tienen que ver con esta aplicación. Me voy a referir ahora al tercer punto, que es el relativo al temor de crear un superministerio. En fin; me consta que este planteamiento --me ha sido formulado por el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca-- se ha efectuado reiteradamente, aunque me parece exagerado. Cuando se establece la competencia de un Ministerio, como por ejemplo, el de Salud Pública o Ganadería, Agricultura y Pesca, no significa que se esté creando una situación de subordinación de un Ministerio a otro, sino que se reglamenta --dado que es el Poder Ejecutivo el que tiene que llevar adelante esta política-- la necesidad de coordinación de los distintos Ministerios que están en su órbita, procurando evitar un aumento de la burocracia.

Para evitar este aumento existen dos o tres soluciones. Una de ellas, es la de concentrar en un sólo Ministerio todas las oficinas que se ocupen del problema ambiental, lo cual no creo que sea muy fácil porque se da en todas las actividades del país.

Con respecto a este tema en una ley ya se hizo una división en materia de aguas.

De esta forma, la administración de las aguas le corresponde a la Dirección Nacional de Hidrografía que depende del Ministerio de Transporte y Obras Públicas mientras que los problemas relativos a la calidad del agua responden al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.

Sin embargo, estas subdivisiones traen consigo bastante problemas porque en la administración del agua hay que tener en cuenta la calidad de ésta y, entonces, ¿cómo se puede dar criterios para el mantenimiento de la calidad del agua y luego no se puede administrarla adecuadamente como por ejemplo, en materia de concesiones, permisos, etcétera?

Considero que cualquier actividad que se realice va a traer problemas de este tipo.

Por otra parte, la otra solución consistiría en dejar las distintas competencias que existen en este momento en el Ministerio de Obras Públicas, como ser lo referido al agua. Por su parte, el tema de los recursos naturales renovables en general quedarían en la órbita del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, incluyendo el agua --aquí se presenta otra dificultad-- por ser un elemento para la producción agraria. Aquí nuevamente podrían surgir nuevos conflictos de competencia. Creo que con respecto a este tema es necesaria una reglamentación interna por parte del Poder Ejecutivo, por la cual dicho Poder haría una redistribución de competencias y restablecería la coordinación de las distintas oficinas que se ocupan del problema.

A mi modo de ver, la tercera posibilidad sería que la política ambiental fuera elaborada por el Poder Ejecutivo, fundamentalmente, sobre la base del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. Dicha política debería llevarse a cabo por ese Ministerio u otros que se ocupen de esta materia según su especialidad. Inclusive, ciertos aspectos se podrían delegar en los Gobiernos Departamentales, debido a que tienen una incidencia directa sobre la vida diaria de los ciudadanos.

Considero que existiría una cuarta posibilidad que es más compleja --seguramente no sería aceptada-- en el sentido de que luego de establecida la política ambiental a través del Poder Ejecutivo --fundamentalmente por medio del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente aunque éste lo haría con un Consejo de Ministros, a fin de que la participación fuese total, pero la iniciativa partiría del Ministerio anteriormente mencionado-- ésta se llevara a cabo por los técnicos de los distintos Ministerios que a esos efectos se considerarían como en comisión en el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.

Es decir que dicho Ministerio vería que este es un problema que se refiere a los recursos naturales renovables por lo que la política ambiental se llevará a cabo a través de los técnicos del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca. Lo mismo sucedería en materia de obras públicas, etcétera.

Esto traería un quinto punto a considerar que se refiere a si esta autorización previa que se dispone es un freno a la inversión.

Podemos decir que este es el "caballito de batalla" de los empresarios en todas partes del mundo. Con respecto a esto no

voy a dar nombres pero se puede decir que hay ciertas fábricas que arrojan a los ríos o arroyos una gran cantidad de desperdicios, que inclusive hacen que éstos cambien de color. Cabría preguntarse si esto facilita la inversión. En lo que a mí respecta, me parece que lo que debería hacer el Estado es establecer en esta materia una política paulatina de conversión de los modos de actuar, pudiéndose establecer con excepciones impositivas los medios con los cuales se puede evitar toda esa contaminación, sin perjuicio de las sanciones.

Aclaro que lo más importante no son las sanciones, sino el hecho de convencer a la gente de que eso es lo mejor para el país y, en consecuencia, para ellos mismos. El problema ambiental se podría decir que nos afecta a todos. En el momento actual hay que ampliar el criterio, porque el interés nacional y general exige que todos hagamos un esfuerzo para evitar la contaminación y por ende la destrucción del medio ambiente. Con respecto a ésto, podemos decir que existen distintos modos de actuar y que unos contaminan más que otros.

Por ejemplo, existe la posibilidad de una recuperación total del agua contaminada, de modo que vuelva a ser purificada. Lo mismo se aplica en otras áreas.

Cabe destacar que con el medio ambiente no se puede hacer lo que se quiera, porque es de todos. Entonces, es necesario que la política de inversiones tenga en cuenta este aspecto, como uno de los tantos que deben considerarse. Resulta claro que si el empresario, en su país de origen, tiene que cumplir con toda clase de requisitos relativos a la conservación del medio ambiente, para poder instalarse, y cuándo llega a Uruguay advierte que nada de esto existe, obviamente, pensará que es tierra de nadie y le será más fácil venir.

Pero, me pregunto si las generaciones actuales tenemos derecho a liquidar nuestro medio ambiente y el de nuestros hijos. Estimo que este es un tema básico.

Por otra parte, es indudable que la tecnificación actual permite --mucho más fácilmente que hace 20 ó 30 años-- que se pueda alcanzar una efectiva realización de las actividades casi sin destrucción y contaminación del medio ambiente.

ar.2

25x

Por supuesto que algunas cosas son más efectivas que otras. Naturalmente que la industria y las obras públicas son necesarias, pero también lo es el medio ambiente, ya que es un componente imprescindible de la vida humana.

Por lo tanto, toda la sociedad debe colaborar para que pueda realizarse una inversión pero, reitero, sin contaminación. El modo más adecuado de hacerlo, consistiría en que la reconversión de industrias, por ejemplo, se tomara en cuenta determinado porcentaje para evitar la contaminación ambiental, ya sea en materia de créditos o de exoneraciones y reducciones impositivas.

Por último, voy a referirme a la poca precisión que puedan tener las enumeraciones que se establecen en el artículo 6º.

Tal como he señalado, resulta muy difícil indicar "a priori" un criterio que se adapte exactamente a todos los casos. Entonces, se podría pensar en una indicación sobre la base de lo que señalé al comienzo de mi exposición, o sea, según la gravedad de la contaminación y la destrucción que provoca.

SEÑOR PRESIDENTE.- Quisiera saber si esto sería parte de la reglamentación. Formulo esta interrogante porque en la Ley Marco de Méjico se hace una enumeración bastante parecida a la nuestra pero, en otro artículo, se define claramente cómo se tiene que llevar a cabo la reglamentación.

Por un lado, establece los grandes temas que no pueden soslayarse y, por otro, indica que hay que elaborar una reglamentación con pautas técnicas, científicas, etcétera.

SEÑOR GELSI BIDART.- Estoy de acuerdo con lo que señala el señor Presidente; incluso se podría agregar.

Pero también creo que es importante que si se va a hacer una reglamentación, los criterios de ésta sean establecidos en la misma ley. Se trata de un tema de gran envergadura que, además, afecta los derechos fundamentales del hombre.

De modo que sólo el Poder Legislativo puede limitarlos efectivamente.

Por tal motivo, considero que sería de suma importancia pensar en los tres o cuatro criterios que se deben manejar en ese sentido.

SEÑOR BLANCO.- Si me permiten, en primer lugar, desearía hacer una aclaración y en segundo término, quisiera efectuar una consulta al doctor Gelsi Bidart.

Deseo aclarar que las consultas que formulé --y que, en cierto modo, implican una objeción al texto-- no estaban dirigidas a amparar a industrias o actividades que están contaminando.

Tampoco he manejado la posibilidad de que se creara en Uruguay una zona libre de restricciones ambientales, para que el capitán Garfio venga a instalarse en nuestro país.

No me refiero a eso. Simplemente, pienso que combinando el hecho, difícil de soslayar, de que las normas son forzosamente amplias --por las razones que ha indicado el doctor Gelsi Bidart-- para cubrir la materia ambiental --que, en sí misma, es muy extensa y si no se cubre no se protege-- con un trámite administrativo que deberá cumplirse preceptivamente, en todo caso, teniendo en cuenta que el campo cubierto es muy grande --léase, por ejemplo, el artículo 5º, relativo al impacto ambiental, el 6º y el 7º, entre otros-- a mi juicio, podría ocurrir que una enorme cantidad de actividades agropecuarias e industriales se vieran en la necesidad de cumplir este trámite.

Aclaro que he pasado muchos años de mi vida dentro de la Administración Pública y conozco las virtudes y los defectos que tiene no sólo en nuestro país, sino en otras partes del mundo.

Si se presentaran una enorme cantidad de solicitudes de autorización para realizar obras o emprender actividades --incluso las pequeñas, ya que estarían todas-- una vez que se confrontara la situación, la Administración tendría que

optar entre dos caminos: hacer un estudio concienzudo y minucioso de cada una de las peticiones --lo cual, presumiblemente le insumiría mucho tiempo-- o limitarse a realizar un análisis superficial de ellas, en cuyo caso, se estaría ante un trámite que se habría adicionado en ese momento, probablemente, con la percepción de una tasa de control ambiental, lo cual ocasionaría un encarecimiento y no significaría un beneficio concreto para el medio ambiente.

Me pregunto si existe algún modo de habilitar en la ley la creación de un mecanismo que permita hacer algo más selectivo, ágil, expeditivo y práctico y que, sin duda alguna, pueda comprender e incluir emprendimientos --tal como decía el señor Presidente de la Comisión-- como ser, el establecimiento de una fábrica de baterías, o la instalación de una curtiembre.

En este caso, también podríamos referirnos al Puente Colonia-Buenos Aires, lo cual constituiría un ejemplo máximo.

Al mismo tiempo, se podría excluir el forzoso trámite ante el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, que deben hacer otras actividades, a pesar de no existir una razón sustancial para ello.

Por ese motivo, me he permitido sugerir que en el artículo 8º se agregue este trámite, a efectos de que si no fuera cumplido en determinado lapso, se considere automáticamente concedida la autorización para seguir adelante, dejándole al Poder Ejecutivo la posibilidad de que en el caso de obras de mayor envergadura, pudiera extender el plazo lo necesario, para que los estudios se realizaran con la profundidad que aquéllas requieran.

Considero que esto podría agilitar ese posible trámite.

Cuando hablé de la burocracia, no me refería tanto al exceso de funcionarios, sino a la tramitación.

lt.2
D/1879

El otro punto, correlativo a éste, se refiere à si manteniendo la generalidad que deben tener estas normas, no podrían acortarse un poco.

Al efecto, pondría como comparación, --con todas las limitaciones debidas-- los procedimientos que el Legislador siguió en la ley de 1912, referente a las expropiaciones.

Allí hay una indicación, ya que una serie de áreas son declaradas de utilidad pública y luego existe un procedimiento administrativo de concreción al caso específico, con un control jurisdiccional para que la autorización legal otorgada en forma bastante genérica, no implique posteriormente una vulneración de los derechos de las personas y para que también se aplique correctamente.

Me pregunto si acá no es posible ser amplio.

Por ejemplo, respecto de los oleoductos o gasoductos ¿quién puede tener dudas de que ellos justifican un estudio ambiental por parte de las autoridades públicas, las que luego darán, o no, su aprobación?

Si se pueden albergar dudas en cuanto a si una explotación forestal --que puede ser de muy pequeña entidad-- o una unidad industrial --que puede estar dedicada a algo que no tenga nada que ver con la contaminación-- necesitan ese tipo de trámite.

Más que preocuparme por la gran empresa que pueda querer hacer una obra de esta naturaleza, me preocupo por la pequeña.

La primera va a contar con los asesores y técnicos

necesarios, quienes van a realizar los trámites correspondientes.

En caso de que vaya a hacer una inversión de U$S 1:000.000 o U$S 2:000.000, va a llevar adelante los trámites necesarios.

Sin embargo, el pequeño y mediano empresario rural o industrial, con limitadísimas posibilidades de acción y que muchas veces no puede acudir, incluso, a los servicios de un abogado, ahora va a necesitar uno o varios técnicos en ecología.

Este tipo de empresario podría verse impedido de actuar por un trámite burocrático.

Sabemos que muchas veces la gente se desalienta y termina haciendo las cosas en forma clandestina, tal como sucede en algunos casos de obras municipales, en que la gente no sólo por lo que tiene que pagar, sino también por no enfrentar el trámite burocrático, realiza la obra "a lo bandido".

SEÑOR IRURTIA.- Quiero decir que en el seno de la Comisión hay prácticamente consenso en el sentido de que ese aspecto, de las pequeñas industrias o emprendimientos no esté incluido en el texto a estudio.

En lo que tiene que ver con el pronunciamiento del artículo 8º convalidando la acción que se está desarrollando, entendemos que si no hay una determinación del Ministerio respectivo, ello tiene que jugar en función de la activación de lo que son los factores empresariales en el país.

Si la burocracia estatal no permite que haya una determinación rápida del proyecto pienso que, transcurrido un tiempo, debe darse por aprobado.

Estos aspectos fueron siempre muy valorados en el largo estudio que la Comisión realizó al respecto.

El otro aspecto muy importante es el que tiene relación con el hecho de no excluir a ese gran volumen de emprendimientos que están instalados en el país o que son proclives a estarlo. Pienso que hay que dejar esa herramienta en el artículo 7º.

En este sentido, creo que hay que alivianar la legislación pero, a la vez, hacerla muy precisa en lo que respecta a la responsabilidad que implica este tema. Creemos que los emprendimientos se deben realizar, pero la responsabilidad debe ser total de parte de quien la lleva a cabo agrediendo al medio.

SEÑOR BLANCO.- Quiero decir que no me cupo la menor duda de que en el ánimo de los miembros de la Comisión no estuvo el incluir ese tipo de actividades menores que pueden crear un grave tropiezo para quien las ejerce, sin representar un beneficio sustancial para la materia que nos ocupa.

Tal como lo señaló el señor Senador Irurtia sería bueno que el texto lo clarificara expresamente. De lo contrario, podría considerarse que debe cumplirse el trámite, y así vendría una especie de abarrotamiento del procedimiento burocrático. Si eliminamos todo este tipo de situaciones, sólo quedarán algunos grandes proyectos que, evidentemente deben tener la tramitación correspondiente que evalúe el impacto ambiental. Pensamos que se deben buscar fórmulas que nos acerquen a esta solución.

Hace unos momentos el doctor Gelsi Bidart sugería hacer referencia a la magnitud del impacto ambiental. Respecto de esto, el artículo 6º dice "susceptibles de provocar un impacto ambiental de entidad". Este concepto, ya recogido en el texto, podría ponerse en una forma más genérica para englobar estas otras actividades.

SEÑOR GELSI.- Hay que tener presente que toda actividad humana tiene un impacto ambiental. Convivimos con el ambiente, al que muchas veces perjudicamos y él, otras, nos perjudica a nosotros.

Estas fórmulas genéricas, con algunas precisiones más, tal como expresaba el señor Senador Blanco, me parece que marcan criterios. Sin embargo, es imposible hacer una delimitación absoluta. En materia agraria hay un ejemplo bastante claro y es lo que ha ocurrido con un amplio sector del departamento de Canelones, donde se ha destruido todo un sector de tierras. Ello fue obra, casi siempre, de la pequeña empresa, que no contaba con el asesoramiento adecuado y se guiaba por las tradiciones. Ahora, cada tanto, se van a realizar emprendimientos para tratar de solucionar ese problema. En ese aspecto, teóricamente, el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca cuenta con una serie de disposiciones y ha establecido determinadas medidas a aplicar. Pero mientras no se lleve a cabo una actividad directa con los productores, es decir, que los técnicos les enseñen "in situ" cómo deben trabajar, las cosas no van a mejorar.

No se va a llevar a cabo todo el conjunto de medidas que ha establecido el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca.

Considero que lo expresado por los señores Senadores Blanco e Irurtia podría establecerse con bastante precisión, ampliando lo relativo a la entidad y magnitud del impacto ambiental y, además, determinando la existencia de un plazo breve, a los efectos de la presentación. Deseo manifestar que es peligroso interpretar los silencios, especialmente los de la Administración Pública. De todas maneras, puede ser conveniente que sea así --sin perjuicio de que se establezca un plazo relativamente breve-- y que una vez observado el proyecto, de inmediato se produzca la extensión del término para realizar un estudio más completo. Tal como decía el señor Senador Blanco, todos esos pequeños emprendimientos no van a comprender un estudio por separado, sino que se va a realizar si se lo solicita. Además, se debe dar facilidades a la gente para presentar ese tipo de solicitudes de autorización ante las regionales de Obras Públicas y de Ganadería, Agricultura y Pesca señalando simplemente "se hace saber que se va a emprendar tal obra y se entiende que no causa perjuicio al medio ambiente". En ese caso, el Ministerio podría plantear a los técnicos que corresponda --ya sea de Ganadería, Agricultura y Pesca o de Industria y Energía-- que den una opinión al respecto.

ls.2

25x

Si fuera contraria a la solicitud, entonces se amplia- ría el plazo a los efectos de la presentación del estudio correspondiente.

La ley dice que el estudio lo deben efectuar, naturalmente, los técnicos que van a realizar la obra.

Evitar un atosigamiento --del que se hablaba con mucha justicia-- y no obligar a quienes en realidad no causan perjuicio a hacer un trámite y demás, sería suficiente con que la autorización mencionara esos puntos.

Repito que se podría dar un plazo breve de diez o quince días hábiles y, en caso de no haber pronunciamiento, queda concedido automáticamente.

Si el técnico respectivo entiende que se puede causar perjuicio, se le notificará y, en consecuencia, deberá presentar, dentro de un plazo determinado, un estudio a efectos de conocer la situación.

Pienso que esta sería una fórmula para evitar estos dos problemas.

Estimo que podría hacer llegar alguna propuesta sobre los puntos que hemos señalado en la tarde de hoy y quedo a las órdenes para lo que deseen consultar.

SEÑOR PRESIDENTE.- Agradecemos la presencia del doctor Gelsi Bidart.

Se levanta la sesión.

(Es la hora 15 y 30 minutos).

ls.3